令和 7 年度厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）

災害時における地域保健活動を推進する体制整備に資する研究
分担研究報告書

研究題目

# 複合災害（感染症まんえん下の自然災害）時における統括保健師の役割に関するインタビュー調査（第 2 報）

研究分担者　麻生　保子（和洋女子大学看護学部・教授）
研究分担者　奥田　博子（国立保健医療科学院・統括研究官）
研究分担者　大澤　絵里（国立保健医療科学院・上席主任研究官）
研究分担者　畠山　典子（順天堂大学医療看護学部・准教授）

研究要旨

本報告は、感染症まん延下で自然災害が発生する「複合災害」時の統括保健師の役割を明らかにすることを目的とした。

これまで、単発災害に特化した保健師の役割は既存指針等で言及されてきたが、複合災害時の役割は十分に整理されてこなかった。対象は、コロナ禍等で自然災害が同時発生し避難所を開設、かつ死者 1 名以上の事例を有する自治体とし、2025 年に都道府県・保健所・市町村の統括保健師計 10 名に半構造化インタビューを実施した。まず、録音・逐語録化したデータを質的・帰納的に分析し、自治体種別に分類した。次に分析結果を日本公衆衛生学会にて報告し、会場でディスカッションを行った。その結果、保健師は「単発と複合災害で統括保健師の役割に大きな違いはない」と捉える一方、他職種は相違を想定する意見が多かった。会場でのディスカッションを経てインタビューデータ内の統括保健師の単発・複合災害時の統括保健師の役割に関して相違と共通点を、質的研究データ―ソフトである MAXQDA で比較した。その目的は、災害時の統括保健師に関する暗黙知の専門的役割の検討である。結果として、コロナ禍以前の自然災害時の統括保健師の役割は、人材育成、マニュアル作成、派遣職種調整など健康危機時のマネジメントやリーダーシップが役割として示され、コロナ禍では、感染フェーズに応じた業務整理や流行予測、外部機関活用による人材調整・研修や、マスコミ対応などが挙げられた。複合災害時には、感染症に対応した避難所の設置・運営や人員調整、人材育成、自治体間のバックアップ体制づくり、支援ニーズや患者情報の把握等が挙げられた。複合災害時と単発災害時に共通する役割として、「平時から先を見越した情報・人材管理のマネジメント」と「感染症対策」が抽出された。本研究は、複合災害時における統括保健師の専門的役割の可視化に資する知見を提供するものである。

（研究協力者）
冨尾 淳（国立保健医療科学院・部長）
五十嵐 久美子（国立保健医療科学院・統括研究官）
大沼 麻実（国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所・室長）
佐藤　一美（北海道深川保健所・課長）
山形 香織　(熊本県有明保健所・保健予防課 課長)
小宮山恵美（東京都長寿医療センター）

## A．研究目的

地域保健対策の推進に関する基本的な指針「(平成6年厚生省告示第 374 号)において、保健所は健康危機管理体制を強化する措置を講じることや、統括保健師等が連携し、組織横断的なマネジメント体制の充実を図ることを求めている[1)]。「災害時の保健活動推進マニュアル」[2)]や、「新興感染症発生・まん延時における医療体制の構築に係る指針」[3)]等において、単発の健康危機事象に特化した保健師の役割は言及されてきた。しかし、感染症まん延下の自然災害の発生など、複合的な健康危機事象時に特有の保健活動や、統括保健師の果たす役割等については言及されておらず、単発災害時と複合災害時の統括保健師の役割の相違について論じられる事はなかった。本研究では、令和6年度厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）において 10 名の統括保健師からのインタビュー結果を公衆衛生学会にて報告、ディスカッションを行った。その結果、これまで語られることが少なかった複合災害時と単発災害時の統括保健師の役割、専門性に関する考察の機会を得た。

今回、複合災害（感染症まんえん下の自然災害）時における統括保健師の役割に関するインタビュー調査（第2報）として、複合災害時の統括保健師の役割について、保健師の専門性から再分析し報告する。本研究の目的は、今後も起こり得る、複合災害時の統括保健師の役割と専門性に関する実践的検討のための基礎資料とするためである。

**研究手順**

1，　複合災害における統括保健師の役割を県、保健所、市町村毎に整理

2，　複合災害と単発災害時の統括保健師の役割の相違について検討し公衆衛生学会にて参加者とディスカッションを行い、統括保健師の災害時の役割に関する保健師職と他の職種での意見の相違がある事の確認。

3，　上記を踏まえ、インタビューデータを複合災害時と単発災害時の統括保健師の役割にフォーカスを充てて再分析を行う。その事に拠り、これまで明らかにされてこなかった、暗黙知での単発災害や複合災害時の統括保健師の専門性を明らかにすることを目的とした。

## B．研究方法

**1．調査対象**：新型コロナウイルス感染症まん延下等に、自然災害が同時発生し、避難所を開設、かつ、死者等が1名以上発生した自治体の統括保健師（補佐等含む）で、本インタビュー調査への協力が得られる者とした。自然災害の死者数及び該当災害時の避難所開設状況は、内閣府ホームページ「防災情報のページ・災害情報」を参照し、2020 年より 2023 年の情報より該当事例を選定した。インタビュー対象者及び対象施設選定にあったっては、全国及び各県保健師長会等より推薦を受けた。

**2．調査方法：**インタビューガイドを用いた半構造化面接を行った。インタビューデータは対象者の許可を得て録音を行い、逐語録に起こした。インタビューは対象者の所属する職場での対面の他、Web カメラによるオンラインツールの活用も図った。インタビューガイドは、実践現場で保健活動を行う研究協力者にガイドの妥当性、回答のしやすさ等助言を得て完成させた。

**3．調査内容：**以下の項目について調査を行った。

①調査対象者の背景
②複合災害時の統括保健師の役割
③単発発生時と同時発生時における統括保健師の役割の相違点と共通点
④今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備え、統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見

**4．倫理的配慮**

調査の実施にあたっては、研究の目的、方法、調査への協力は自由意思であること、データはすべて匿名化され個人が特

定される情報は含まれないこと、公表の方法について、口頭および文書で説明した。なお、本調査実施を開始するにあたり国立保健医療科学院多機関共同研究一括審査（承認番号 NIPH-IBRA#24009）の承認を受けた

**5. 分析方法**：インタビュー結果を逐語録に起こし、質的・帰納的に意味内容を分析するとともに発言内容の見出し（コード）数を MAXQDA Analytics Pro でカウントするとともに、統括保健師の役割について「複合災害発生時」「コロナ禍」「コロナ以前」「単発発生時と複合災害に共通する統括保健師の役割」に分類してカウントした。

## C．研究結果

1．2025 年 10 月日本公衆衛生学会総会で単発災害時と複合災害時の統括保健師の役割りについて報告した。会場の保健師からは、「両者の役割に違いがない事は感覚的に判る」と言った発言が多かった半面、他の職種からは「単発災害時と複合災害時の統括保健師の役割は異なるのでは？」と保健師職とは異なる見解が多かった。（公衆衛生学会での報告内容は以下パワーポイント参照）

**結果１　インタビュー概要（対象者の背景）**

| | |
|---|---|
| ● インタビュー年月及び回数 | ：2024年9月～2025年1月　7回 |
| ● 感染症下での該当災害 | ：水害、土石流、豪雨、台風、地震 |
| ● 災害発生時の職場 | ：保健所、県庁、市保健センター |
| ● 1回のインタビュアーの人数 | ：各1人～2人、計10人 |
| ● 対象者の保健師経験年数 | ：26年～38年 |
| ● インタビュー時間 | ：391分（1回平均約56分） |

3

**結果2－1. 複合災害時の統括保健師の役割（県庁）**

| カテゴリー | サブカテゴリー | コード（抜粋） |
|---|---|---|
| 避難所設営の調整 | 感染症対応の避難所設営と調整 | 災害が発生した場合の避難所での感染症対策について調整機能 |
| | | 避難所開設の際のコロナの感染症対策のチェックリストの手引版を感染症対策班と作成 |
| | | 避難所開設時のコロナ患者対応の事前協議 |
| | | 統括保健師が市町村回りをした際に、避難所開設時には、有症状者は別にする認識で調整した |
| | | コロナの宿泊療養施設へ自然災害避難者を入れることへの協議 |
| | 保健所・市町村と協働での避難所設営 | コロナ禍での災害発生時の避難所対応を、市と保健所と協議し体制を整えた |
| | | 保健所と協働した感染症対応の避難所の設営 |
| | | 市町村の危機管理担当、健康ヘルス部門の保健師と協議して、保健所長に現場まで行ってもらいレイアウトをしてもらった |
| 人材育成と派遣調整 | 市町村、保健所と連携した避難所マニュアルの作成と研修 | 避難所の新型コロナ感染症対応マニュアルを作成し、市町村に周知。具体的内容は、保健所と双方向で協議。特に避難所の設営は現場へ出向き対応した |
| | | 市町村保健師の応援が必要となった時に、ウェブ研修会を開催、資料（冊子）発送など |
| | | 市町村保健師に感染症の避難所設営に関する研修。 |
| | | 積極的疫学調査、要支援避難者の情報共有、情報管理、コロナ患者への接し方等に関する市町村への研修 |
| | 保健師人員調整や派遣調整 | 保健所の人員体制や環境、保健師の派遣調整 |

4

**結果2－2. 複合災害時の統括保健師の役割（保健所）**

| カテゴリー | サブカテゴリー | コード（抜粋） |
|---|---|---|
| 感染症対応全般業務 | 感染症対応 | 感染症対応ができて、リーダーになれる保健師が必要だった |
| | | 感染症対応可能でないと実際は困ったと思う（2） |
| | | 感染症と災害が同時の時は、感染症に強い事は、非常に保健師にとってはプラスだと思う |
| 避難所設営の調整 | 感染症まん延防止と避難所運営 | コロナ禍での感染症のまん延防止を含めた避難所運営や避難所対応が複合災害でのプラスアルファの部分 |
| | | 避難所で熱発した時にコロナの検体の採取が必要だった |
| マネジメント業務 | 災害時マネジメントと調整業務 | 統括としての災害時マネジメントや調整業務が加わった |
| | 支援ニーズや情報の把握 | 支援ニーズとか、マンパワーが今どういうふうに足りてるか足りてないかとか、そういうところの把握が必要だった |
| 市町村へのバックアップ | 市へのバックアップ | 市が避難所に関わり切れない時に保健所がカバーするなど |
| | 被災市町村支援の優先順位の確認 | 被災市町村の優先順位とかニーズを市の統括保健師と定期的に意見交換し、本庁と確認しながら、所長を交えて対応してきた |

5

**結果2－3. 複合災害時の統括保健師の役割（市町村）**

| カテゴリー | サブカテゴリー | コード |
|---|---|---|
| 避難所設営の調整 | 避難所での感染症検査対応整備 | 災害対応だと、通常、避難所の健康管理、そこに発熱者用の避難所を追加することによって抗原検査を実施するための調整が加わった |
| | | 避難所での検査物品の準備と感染者対応の作り上げ。物品準備とマニュアル作成、記録様式の決定などがコロナ禍でプラスになったこと |
| | ワクチン接種と発熱者対応型避難所の設置 | ワクチン接種会場と発熱者の避難所の設置場所調整（離れた場所） |
| | 発熱外来と避難所発熱者対応 | 感染症予防や環境整備はコロナ禍前からも、避難所運営上の健康管理は入っていた<br>複合災害ではプラスして発熱外来や発熱者の避難所への対応への体制づくりが加わった |
| 医療状況調査 | 医療機関状況調査 | （災害発生時は）予定していたワクチン接種を急きょ中止にして、<br>（市民が受診可能な）医療機関の状況を調査をした |

6

**結果3. 単発時と複合時の統括保健師の役割に関する共通点と相違点への考え**

| 区分 | カテゴリ | サブカテゴリ | コード |
|---|---|---|---|
| 共通点 | 情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント | 先を見越したマネジメント機能 | 「先を見越したマネジメント機能がとても大事だな」というふうに思います |
| | | | コロナの感染症拡大とか、発生時、災害発生に関してはマネジメント機能といった部分は共通する部分かなというふうに思っています |
| | | 平時からの準備 | 指揮系統とか情報管理とか人材管理とか、そういったものは平時から準備しておくことが必要 |
| | 感染症対策 | 感染症発生を意識した避難所対応の訓練と研修 | 平時から感染症が発生することを意識した対応とか避難所関係での対応とかというのは意識して、研修とか訓練の中にも入れていかないといけないよねというふうに話をしています |
| | | 感染症対策 | コロナのように大きい災害や感染症じゃなくても、通常、災害が起きて避難所設営をして、何かの支援が必要ってなったら、保健師としてはもう、感染対策は不可欠だっていう認識があるので、特に統括に感染症で負荷がかかるってことはないのかなって |
| 相違点 | 違いはない | | どっちかっていうと、保健師には（上司から）これやれって来るので。そこがコロナ禍の時にはプラスアルファになったので。明確な、統括保健師としての（複合災害時の）違いって何かなって、ちょっと難しいなと思ったところでした |

7

2．2026 年 2 月に、質的・混合研究法のテキスト分析用に設計されたソフトウェアプログラム「MAXQDA Analytics Pro」を用いて、上記インタビュー内容を複合災害時、単発災害時等の統括保健師の役割に再整理した。その結果、複合災害時における統括保健師の役割を示す意味内容であるコード（以下、「コード」）は 11 個、コロナ禍における統括保健師の役割に関するコードは 15 個、コ

ロナ禍以前の自然災害時の統括保健師の役割コードは６個、また、複合災害時と単発災害時に共通する統括保健師の役割コードは２個見出された。それぞれのコードの内容と数量を視覚的に示すコードクラウドを図１～４に示す。

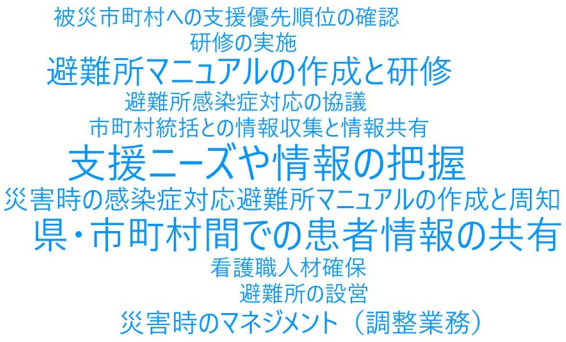



図１.複合災害時の統括保健師の役割

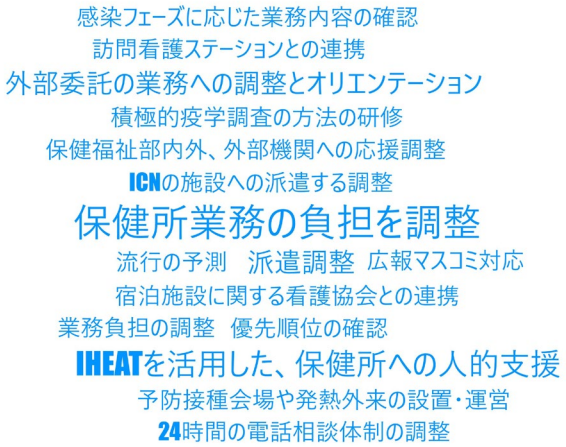



図２.コロナ禍における統括保健師の役割

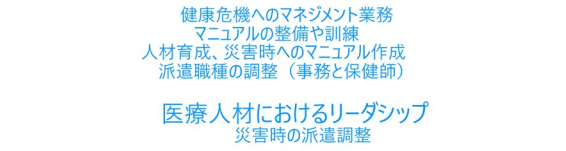



図３．コロナ禍以前の（自然）災害時の統括保健師の役割




図４．複合災害時と単発災害時に共通する統括保健師の役割

## D．考察

### 1．複合災害時の統括保健師の役割

統括保健師は複合災害時には、感染症に対応した避難所の設置や運営に関する調整機能を期待されていた。また、複合災害時に適応可能な保健師等医療の人員調整や人材育成、自治体間バックアップ体制の役割を担っていた。これらに加え、避難所マニュアルの作成と研修、支援ニーズや患者情報の把握及び災害時マネジメント業務を担っていた。

### 2．コロナ禍の統括保健師の役割

コロナ禍においては、発熱外来や宿泊施設、予防接種会場等、感染フェーズに応じた業務の確認や流行予測、訪問看護ステーションや看護協会、IHEAT 等外部機関を活用した人材調整と研修、マスコミ対応などを担っていた。

### 3．単発災害（自然災害）時の統括保健師の役割

新型コロナ感染症まん延以前の自然災害時の統括保健師は、人材育成、災害時のマニュアル作成、派遣職種の調整等健康危機時のマネジメント業務と医療人材におけるリーダーシップ業務を担っていた。

### ４．複合災害時と単発災害時に共通する統括保健師の役割

単発及び複合災害発生時の共通の役割として、感染症対策と先を見越したマネジメントが挙げられた。

「先を見越したマネジメント」とは、感染症や災害の状況を予測した対策、指揮系統や情報管理、人材管理などの平時からの準備を指していた。また、自然災害であっても感染症対策は必須であるという点は市町村、保健所、県庁の全ての統括保健師が語り、複合災害と単発災害に共通する統括保健師の役割としても挙げられていた。避難所等を開設する場合、感染症対策は統括保健師の専門役割

として必須事項と考えられる。

## E．結論

単発災害時と複合災害時の共通事項とする統括保健師の役割に、感染症対策と指揮命令系統、情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント機能が挙げられた。起因する災害の状況は変わっても上記 2 項目は統括保健師の専門的役割として重要な視点と考えられる。

## F．健康危険情報

特になし

## G．研究発表

1．論文発表

なし

2．学会発表

第 84 回日本公衆衛生学会総会抄録集・46 頁・2025

## H．知的財産権の出願・登録状況

なし

＜引用文献＞

1）厚生労働省「地域保健対策の推進に関する基本的な指針[本文]（R 6 .3.29 厚生労働省告示第 161 号)」https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=78303300&dataType=0&pageNo=1（2026 年 4 月 27 日最終閲覧).

2）松本珠美,他．(2020)．令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告．令和 2 年 3 月.

3）医療法．令和 3 年改正．令和 6 年 4 月 1 日